

# LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

**Alejandro González-Varas Ibáñez**  
Universidad de Zaragoza (España)

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años se ha intensificado la llegada de contingentes de personas a las fronteras exteriores de la Unión Europea –en adelante, UE- en busca de unas mejores condiciones de vida o huyendo de guerras, persecuciones y tesoras de violencia. La circunstancia habitual es que se trata de personas en situación ilegal. También es cierto que, en menor medida, se sigue produciendo la llegada de personas con altas cualificaciones académicas o laborales que favorecen su establecimiento de una forma legal o documentada. Estos fenómenos –fundamentalmente el primero de ellos- ha dado lugar a que la Unión y sus Estados miembros hayan tenido que adoptar soluciones difíciles y que su replanteamiento sea constante. El análisis del modo de actuar la UE en estos casos constituye el objeto principal de estudio de este trabajo.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que no estamos ante una política aislada, sino que se lleva a cabo dentro del más amplio marco de actuaciones conocido como Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea –en adelante, ELSJ-. Será preciso, por tanto, conocer previamente este Espacio y su evolución hasta su configuración presente a fin de entender debidamente el desarrollo de las políticas migratorias de la UE. A ello se destinará el apartado 2. Una vez sentada esta base, se procederá a examinar más detenidamente las políticas migratorias. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que, como en los demás campos de actividad de la Unión, existe un prolijo reparto de competencias entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Esta cuestión será objeto de estudio en el apartado 3.1. A partir de aquí debemos distinguir el modo de afrontar la inmigración legal –destinada principalmente a la captación de trabajadores con las cualificaciones que necesita el mercado de trabajo de la Unión y su envejecida población-, de la inmigración ilegal (apartado 3.2). Finalmente, se examinará (apartado 3.3.) las carencias que se observan en esta política migratoria, especialmente a partir del aumento de los flujos migratorios como consecuencia

de la inestabilidad política propiciada en el norte de África y Oriente medio por las revueltas que empezaron a producirse en 2011 en esas áreas, así como el establecimiento de rutas de inmigración ilegal que se han convertido en un lucrativo negocio para quienes se dedican a la trata de seres humanos.

## **2 EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA UNIÓN EUROPEA**

### *2.1. Significado de este Espacio*

El ELSJ es el nombre que recibe aquel conjunto de normas de la Unión Europea que pretenden garantizar la libre circulación de personas dentro del territorio de la Unión, sin fronteras interiores. Este espacio se completa con el desarrollo de medidas adecuadas en materia de lucha contra la delincuencia, así como una política asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre los Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. Así se desprende del artículo 3.2 del TUE y, del art. 67 del TFUE. Como puede observarse, se trata de unos objetivos ambiciosos que reciben su regulación completa en el Título V (arts. 67 a 81) del TFUE. De su lectura se desprende que el ELSJ está estructurado en torno a cuatro grupos principales de actuaciones, que son las siguientes:

- a) Control de fronteras, asilo e inmigración (arts. 77 a 80 del TFUE).
- b) Cooperación judicial en materia civil (art. 81 TFUE).
- c) Cooperación judicial en materia penal (arts. 82 a 86 del mismo texto).
- d) Cooperación policial, en los términos explicados en los art. 87 a 89 del TFUE.

Antes de adentrarnos en las concretas políticas de inmigración –materia que es objeto del presente estudio- conviene tener en cuenta los antecedentes que han desembocado en la regulación actual.

## 2.2. Su evolución hasta el Tratado de Lisboa

Las primeras iniciativas que se desarrollaron en lo que hoy denominamos ELSJ se produjeron en el contexto de lo que en los años 70 se denominó Cooperación Política Europea. Se trató de aproximaciones entre los Estados a nivel intergubernamental orientadas a desarrollar unas políticas comunes en materia de seguridad y, más en concreto, para evitar acciones terroristas y coordinar la cooperación policial en este terreno. De este modo, los Estados miembros crearon el grupo TREVI, integrado por los Ministros de Interior de los Estados miembros. A partir de 1985 amplió sus competencias a la inmigración ilegal y a la delincuencia organizada.

Un paso ulterior se dio a raíz del establecimiento del Espacio Schengen en 1985, que permitía la libre circulación de personas sin controles fronterizos entre los países que inicialmente lo establecieron. Se trató de Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda. Este acuerdo fue fruto de la cooperación intergubernamental entre ellos propiciada por los obstáculos que aún ofrecían las Comunidades Europeas para establecer un sistema de movilidad de este tipo a nivel general en un momento en que el grado de integración no estaba suficientemente avanzado. Esta libertad de movimientos dentro de las fronteras interiores supuso, al mismo tiempo, que se reforzaran los controles en las fronteras exteriores, y que se comenzaran a armonizar políticas de asilo e inmigración, y se impulsara la cooperación policial y judicial. Su marco jurídico se completó en 1990 con la aprobación del Convenio de Aplicación. En la actualidad –desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam, al que luego se hará referencia– el acervo de Schengen ha quedado integrado dentro del marco de la UE. En este espacio se encuentran integrados actualmente la mayoría de los países de la Unión. El Tratado de Maastricht de 1992<sup>1</sup> fue el primer Tratado que elevó la política de inmigración a la categoría de materia de interés común para todos los Estados miembros de la UE. Se admite con ello que se estaba ante una materia importante ante la cual los Estados ya no podían actuar de un modo individual, sino que requería actuaciones comunes. Las medidas que deberían aprobar tenían que estar orientadas –según el artículo K.1 del Tratado– a establecer unos criterios comunes para regular la entrada y movimiento de nacionales de terceros países, las condiciones de residencia y agrupación familiar, y evitar la inmigración ilegal.

---

<sup>1</sup>Tratado de la Unión Europea, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 191, de 29 de julio de 1992.

Estas previsiones no ofrecieron el resultado esperado –en parte debido a su tratamiento como una cuestión de seguridad nacional y de política exterior (GOIG, 2017, p. 77). Por este motivo, el Tratado de Ámsterdam de 1997<sup>2</sup> tuvo que volver a abordar esta cuestión. En este momento la Unión se compromete a caminar hacia lo que se denomina ya propiamente dicho un ELSJ (art. B y K.17 del Tratado), y que se configura como un objetivo más de la Unión. En este contexto, se recogerá un nuevo Título en el TUE<sup>3</sup> sobre “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, que entonces se muestra como una verdadera política propia de la UE. Esto supuso que estas materias pasaron a estar sujetas al Derecho y funcionamiento de las instituciones de la Unión, incluyendo la jurisdicción del Tribunal de Justicia, y dejando de tener los Estados plenas competencias sobre las mismas (MARTÍN MARTÍNEZ, 2018, p. 340).

Desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam, el impulso de las políticas migratorias se ha producido a través de los planes quinquenales que han aprobado distintos Consejos Europeos (aparte, obviamente, de la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007). Se ha tratado del Programa de Tampere (1999-2004)<sup>4</sup>, el Programa de La Haya (2004-2009)<sup>5</sup>, y el Programa de Estocolmo (2010-2014)<sup>6</sup> adaptado –este último– a las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa. A ello deben sumarse las aportaciones de la Agenda Europea de Migración del año 2015<sup>7</sup>, a la que se harán las oportunas referencias.

El Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde 2009<sup>8</sup>, tiene como una de sus principales aportaciones la modificación del TUE (en lo que aquí nos afecta, el artículo 3.2 antes citado) y la aprobación del TFUE. Este último, como se ha indicado, incorpora el Título

---

<sup>2</sup> Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y determinados actos conexos, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 340, de 10 de noviembre de 1997.

<sup>3</sup> El artículo K.17 del Tratado de Ámsterdam incorporó al TUE el título III, que afecta a la inmigración, y que se corresponde básicamente con el actual Título V del TFUE al que nos estamos refiriendo en este estudio.

<sup>4</sup> Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999, en <https://www.consilium.europa.eu/media/21053/consejo-europeo-de-tampere-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>, consultado el 15 de octubre de 2019.

<sup>5</sup> El Programa de La Haya: Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea, en DOUE C 53, de 3 de marzo de 2005.

<sup>6</sup> Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, en DOUE C 115, de 4 de mayo de 2010. Este Programa se aplicó por medio de un Plan de Actuación aprobado mediante la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010: Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo [COM(2010) 171 final – no publicada en el Diario Oficial, pero disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0171>, consultado el 15 de octubre de 2019].

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración, COM(2015) 240 final, de 13 de mayo de 2015.

<sup>8</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007. Entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

V destinado a configurar íntegramente el régimen actualmente vigente del ELSJ en torno a los cuatro grandes grupos de actuaciones o políticas indicados en el apartado 2.1 de este estudio. En este momento, interesa recordar que uno de ellos-el relativo a las“políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”-, se corresponde con el capítulo segundo de ese Título(arts. 77-80). A ello se hará referencia en los apartados siguientes.

### **3. Las políticas de la Unión Europea en materia de inmigración**

El TFUE, con la redacción que le ha conferido el Tratado de Lisboa, establece las bases sobre las que será necesario desarrollar una política común en esta materia que vaya más allá de la simple cooperación intergubernamental, creando un marco jurídico común y flexible que tenga en cuenta las situaciones concretas de cada Estado miembro (GOIG, 2017, p. 82). A partir de ahí se ha generado un interesante cuerpo normativo al que se irá haciendo referencia. Se comenzará por estudiar el régimen competencial entre las instituciones de la Unión y los Estados miembros (3.1) para abordar después el estudio de las principales políticas que ha desarrollado la UE en esta materia (3.2).

#### *3.1. Ámbito competencial*

Las competencias que le corresponden a las instituciones de la Unión y a los Estados aparecen descritas en varios artículos diferentes. En primer lugar, las competencias en materia de ELSJ son compartidas entre la Unión y los Estados miembros (art. 4.2.j del TFUE). También conviene tener presente que el artículo 80 del TFUE indica que las políticas propias del ELSJ, entre las que se encuentran las migratorias, se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Partiendo de aquí, le corresponderá al Consejo Europeo la definición de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 68 TFUE). Por otra parte, será el Consejo quien deba adoptar las medidas destinadas a garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros en materia de libertad, seguridad y justicia, así como entre dichos servicios y la Comisión (art. 74 del mismo Tratado). Estos actos se realizarán a propuesta de la Comisión, o de cualquiera de los Estados miembros (artículo 76).

A su vez, según el artículo 70 del TFUE, el Consejo –siempre a propuesta de la Comisión-, podrá adoptar medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión en el marco del ELSJ. En cualquier caso, tanto el Parlamento Europeo como los Parlamentos nacionales recibirán información sobre el contenido y los resultados de esta evaluación. Todo ello sin perjuicio del acceso a la vía judicial que ofrecen los artículos 258, 259 y 260 del mismo Tratado. Tampoco debe desconocerse que la propia Unión podrá firmar con terceros países acuerdos para la readmisión de inmigrantes, según lo dispuesto en el artículo 79.3 del Tratado, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

Ninguna de estas medidas y actuaciones evitan que los Estados sigan siendo responsables del mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, según expone el artículo 72 del TFUE. A ello se añade (artículo 73) que los Estados tendrán la posibilidad de organizar entre ellos y bajo su responsabilidad formas de cooperación y coordinación en la medida en que lo estimen apropiado.

Las competencias de la Unión no se extenderán a indicar a los países cómo deben proceder para asegurar la correcta integración de los inmigrantes. En esta materia, se limita a establecer –cuando el Consejo y el Parlamento lo estimen oportuno-, medidas de apoyo y fomento de las medidas que, en su caso, adopten los Estados (art. 79.4 del TFUE). El Tratado excluye expresamente la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados. Se trata de una cuestión de vital importancia para asegurar la convivencia pacífica y la armonía social, por lo que se le dedicará una particular atención en el epígrafe siguiente.

A su vez, el art. 79.5 asegura que seguirá siendo competencia de los Estados el establecimiento de volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países que llegan con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, y así lo ha confirmado el Tribunal de Justicia al indicar que se trata de cuestiones de interés general para los Estados, si bien las restricciones que opongan han de ser proporcionales a los fines perseguidos<sup>9</sup>. Según el criterio de algunos autores (RECODER, 2013, p. 493), la previsión contenida en el art. 79.5 evidencia que no estamos aún ante una verdadera política común.

---

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Sala Primera, de 29 de marzo de 2017, asunto C-652/15, del caso *Furkan Tekdemir contra Kreis Bergstraße*.

### 3.2. Principales actuaciones

En materia de inmigración, el núcleo normativo lo compone el artículo 79 del TFUE. En el primer párrafo se expone cuál es el propósito principal en esta materia, que consiste en desarrollar “una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

Las medidas legislativas que tendrán que adoptar el Parlamento Europeo y el Consejo para conseguir esos fines se destinarán a regular estas materias (art. 79.2):

a) Las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

b) La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros.

c) La inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal.

d) La lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

Como puede observarse, en este artículo se sientan las bases de los dos bloques que integran la política común en materia migratoria (PÉREZ ROPERO, 2017, p. 156. MARTÍN MARTÍNEZ, 2018, p. 347). Los ámbitos descritos en las letras a) y b) se refieren a la situación de los inmigrantes en situación de legalidad. En cambio, los apartados c) y d) testimonian la existencia de una inmigración producida en condiciones de ilegalidad que requerirá en numerosas ocasiones soluciones dolorosas como la repatriación y, en cualquier caso, el combate contra las redes de traficantes de personas que se aprovechan de su situación de necesidad para el propio lucro. Comencemos analizando la perspectiva que ofrece la Unión Europea de la inmigración legal y otro elemento indefectiblemente unido a ella: la correcta integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida (3.2.1). Se afrontará a continuación posicionamiento de la Unión Europea ante la inmigración ilegal (3.2.2).

### 3.2.1. *La Unión Europea ante la inmigración legal*

La Unión pretende asegurar la permanencia estable de los inmigrantes llegados en situación legal o documentada, el reconocimiento de derechos –incluida la agrupación familiar- y, como se tendrá ocasión de analizar más adelante, su correcta integración. Dentro de este aspecto, la Comisión<sup>10</sup> ha propuesto la elaboración de una nueva política de migración legal que permita atraer trabajadores con las competencias que necesita Europa y que compensen el déficit demográfico del continente. Dentro de esta perspectiva, se desarrollarán iniciativas que permitan el establecimiento de trabajadores con altas cualificaciones<sup>11</sup>, emprendedores e innovadores, a fin de reforzar la economía basada en el conocimiento y continuar siendo competitivos a corto plazo, y mantener el sistema de bienestar a largo plazo. Se pone interés también en la llegada de personal al sector servicios. Se atenderá asimismo a la situación de sectores con dificultades de contratación o déficits de competencias, a la debida protección de trabajadores más vulnerables<sup>12</sup>, y se deberá modernizar la política de visados.

En relación con la última cuestión mencionada –una política de visados adaptada a la situación actual-, fue una de las cuestiones que enfatizó el Programa de La Haya<sup>13</sup>. Proponía el desarrollo de una política común de visados como parte de un sistema con varios niveles dirigido a facilitar los viajes legítimos y a luchar contra la inmigración ilegal. Para ello sería necesaria una mayor armonización de la legislación nacional y de las prácticas de tramitación en las misiones consulares locales, pues por el momento los Estados gozan de un amplio margen de apreciación para su concesión o denegación, tal como ha confirmado el Tribunal de Justicia<sup>14</sup>. Más recientemente, la Agenda Europea de Migración<sup>15</sup>, ha propuesto la creación

---

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración, cit., § III.3. Asimismo, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa, COM(2016) 197 final, de 6 de abril de 2016, § II.2.

<sup>11</sup> Existen ya algunas medidas en vigor, como la denominada “tarjeta azul”, regulada en la directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, en DOUE L 155, de 18 de junio de 2009. La necesidad de reformar esta tarjeta la ha puesto de manifiesto la Comisión en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo: Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa, cit., II.2.

<sup>12</sup> Es, por ejemplo, el caso de los trabajadores temporeros, cuya situación se regula en la directiva 2014/36/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, en DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014.

<sup>13</sup> Programa de la Haya, cit., § 1.7.3.

<sup>14</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia, Gran Sala, de 4 de abril de 2017, asunto C-544/15, caso SaharFahimian contra BundesrepublikDeutschland.

<sup>15</sup> Agenda Europea de Migración, cit., § III.4.



de un nuevo tipo de visado: el itinerante. Se trata de una medida flexibilizadora con la que se pretenden lograr buenos resultados para la economía al atraer turistas y visitantes por razones personales o profesionales. Al mismo tiempo, se minimizan los riesgos de migración irregular y fortalece la seguridad.

Queda por analizar otro aspecto que adquiere cada vez una mayor importancia. Se trata de la correcta gestión de la diversidad cultural, étnica y religiosa resultante de la inmigración. En efecto, a medida que Europa admite el establecimiento de inmigrantes, es obvio que se producen efectos y reacciones de diferente signo en la sociedad de acogida, y también en los grupos y personas que llegan de lugares diferentes. La adecuada integración se torna un aspecto fundamental de las políticas migratorias, y lo es no solo por el debido respeto a los derechos fundamentales de todas las personas afectadas, sino también por el mantenimiento del orden y la paz social. Se trata de una cuestión que ha adquirido un particular interés tras los numerosos atentados terroristas de corte integrista islámico que ha vivido recientemente Europa.

Es verdad que tan solo una parte residual de los inmigrantes participa de las tendencias radicales del Islam o aplaude los actos terroristas cometidos en su nombre. Para evitar que haya excluidos que vean como única salida a su situación la de acometer contra las reglas propias de la sociedad de acogida es preciso que los poderes públicos se esfuercen por que estos grupos se sientan integrados, y que las generaciones jóvenes disfruten de progreso social (DEMPSEY, 2016, p. 30. NÚÑEZ VILLAYERDE, 2014, p. 65).

Como muestra de ello baste indicar la importancia que han conferido las instituciones europeas a atajar las causas de origen del radicalismo que se encuentran en la pobreza, la discriminación y la exclusión social, especialmente entre los jóvenes<sup>16</sup>. Antes bien, deberían facilitar su integración en la sociedad a través de medidas como evitar la discriminación en el acceso al empleo, a la educación, o los diferentes servicios públicos, tal como se ha indicado en la Agenda Europea de Seguridad y otros documentos<sup>17</sup>. Deberá fijarse

---

<sup>16</sup> Consejo de la Unión, *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento*, en DOUE C206, de 15 de diciembre de 2016.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: Agenda Europea de Seguridad, de 28 de abril de 2015, documento COM(2015) 185 final, pp. 17 y s. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Apoyo a la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento, de 14 de junio de 2016, COM(2016) 379 final, § 5.

la atención de forma prioritaria en las mujeres, los menores, y las personas vulnerables<sup>18</sup>. De lo contrario se corre el riesgo de que la población de origen identifique Islam con pobreza e incluso considere que el primero es causa de la segunda.

Desde luego que si se pretende garantizar la integración de las minorías culturales y religiosas en nuestra sociedad el camino pasa por afianzar las libertades reconocidas y superar el temor que se deja sentir en determinados sectores de la sociedad cuando el ejercicio de las libertades se traduce en manifestaciones culturales distintas y, en ocasiones, desconcertantes para el modelo occidental (COMBALÍA, 2003, p. 34. EADEM, 2016, pp. 33-37). Por cuanto se refiere, más en concreto, al ejercicio de la libertad religiosa, debe indicarse que la permisión de la visibilidad de la religión es un medio que favorece la integración. En cambio, una reclusión forzada de la religión tiene el peligro de traducirse en una radicalización de ésta, mientras que si se arbitra su convivencia en la sociedad y se inserta adecuadamente en el sistema, el riesgo se aminora. Impedir una vivencia plena de la religión en el espacio público puede desembocar en que la persona que la profesa se vea abocada a considerar que su vida personal y social han de estar necesariamente diferenciadas. En este caso, podrían verse impulsadas a optar entre su identidad cultural-religiosa, o su identidad ciudadana, lo que desde luego no favorece la integración. En cualquier caso, es preciso que Occidente sepa gestionar adecuadamente el ejercicio de los derechos y libertades en los nuevos contextos de diversidad cultural y religiosa, y encontrar –cuando sea preciso y posible- los debidos cauces de flexibilización del Derecho (COMBALÍA, 2011, pp. 22-37. BUYSE, 2014, pp. 779 ss.). Sería una opción realista en un mundo globalizado en el que la identidad y los mecanismos de identificación trascienden los confines nacionales, abriéndose simultáneamente a lo global y a lo local, basada en la confianza, la solidaridad y la apertura y respeto a los demás (AMATO, 2018, pp. 253-257).

Como colofón de lo expuesto, puede citarse expresamente esta consideración del Programa de La Haya<sup>19</sup>: “la estabilidad y la cohesión en nuestras sociedades se benefician de la integración acertada de ciudadanos de terceros países y sus descendientes en situación de residencia legal. Para lograr este objetivo resulta esencial desarrollar políticas eficaces y prevenir el aislamiento de ciertos grupos [...]. El Consejo Europeo [...] pide que haya

---

<sup>18</sup> Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo: nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro, en DOUE C 210, de 30 de junio de 2017, § 42.

<sup>19</sup> Programa de la Haya, cit., § 1.5.

igualdad de oportunidades que les permita participar plenamente en la sociedad. Han de eliminarse activamente los obstáculos para la integración”.

Como muestra de su importancia, es justo indicar que, en algunos países, como Francia y también el Reino Unido y más recientemente España, se han llevado a cabo iniciativas de amplio alcance como es el apoyo que brinda el Estado para la formación de los dirigentes islámicos. Se les ofrece una formación social, histórica y jurídica en colaboración con las Universidades, y que asegura una formación sobre estas cuestiones que complementa la formación religiosa que les ofrece su confesión (BEN ATTAR, 2015, p. 182. FRÉGOSI, 2014).

Dentro también de lo que son acciones formativas y sociales conviene subrayar la importancia que han concedido las instituciones de la Unión a la función de los medios de comunicación (RUIZ DÍAZ, 2017, pp. 266-269. COMBALÍA-GONZÁLEZ-VARAS, 2019). De este modo, han enfatizado su importancia para evitar la propagación de la retórica extremista y del discurso del odio. Muestra de ello es que la Comisión Europea puso en marcha en 2015 el Foro de Internet de la Unión Europea, y en 2016 publicó el Código de Conducta contra la incitación al odio en internet<sup>20</sup>, que aspira a lograr sus objetivos con la colaboración estrecha con las compañías de telecomunicaciones y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Toda esta cuestión no es un asunto baladí, pues debe tenerse en cuenta que la quinta parte de las personas de origen extranjero que se han incorporado al Daesh proviene de Europa occidental. De entre ellos, la mayor parte pertenecen a las segundas generaciones de personas provenientes de países de mayoría musulmana. Esto indica que se trata de jóvenes que no se sienten vinculados ni al país de origen de sus padres, ni tampoco al país europeo donde han nacido. En ambos lugares se sienten extraños. Atraviesan, de este modo, una crisis de identidad que les hace llegar a considerar que su verdadera -y única- nación es el Islam. Este dato lo han sabido aprovechar Al Qaeda y el Estado islámico, de tal manera que les han planteado un Islam radicalizado en cuya construcción y expansión pueden ser partícipes, conectando identidad y terrorismo. Les ofrecen de esta manera un sentido de pertenencia del que carecen. Utilizan con frecuencia internet -y, en especial, las redes sociales- como

---

<sup>20</sup> Puede consultarse el texto en <http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/CodigoConducta.pdf>, último acceso el 30 de octubre de 2019. El origen de este Código se encuentra en el apartado séptimo de Declaración conjunta de los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE y los representantes de las instituciones de la UE con motivo de los atentados terroristas perpetrados en Bruselas el 22 de marzo de 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/24/statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march/> (último acceso: 31 de octubre de 2019).

instrumentos de captación (KHOSROKHAVAR, 2014, pp. 85-88.KEPEL, 2016, p. 76. MONTERO, 2016, pp. 294 y 299-303). Les aíslan de la sociedad en la que viven ofreciéndoles un concepto negativo de la misma. Este fenómeno permite que se acreciente la conciencia de formar parte de un nuevo grupo que les da identidad, les libera de una vida cotidiana en ocasiones sin sentido o monótona, les ofrece una atmósfera sagrada que les protege, y que conseguirá dar soluciones basadas en la fe verdadera a los problemas de un mundo corrompido frente a los problemas generados por el mundo occidental, pagano y secularizado. Precisamente una de las justificaciones en que se basan los extremistas para ejecutar el terror consiste en mantener que es preciso reaccionar contra un Occidente que ha perdido todo tipo de valores y creencias, y que se ha dejado vencer por el materialismo y la secularización (BOUZAR, 2014, pp. 88-93. BRUNETEAU, 2015, p. 798 y s.).

Por otra parte, los europeos alistados procuran reclutar a familiares o amigos, lo que es una de las causas de la progresión exponencial del fenómeno. Estas personas resultan de escasa utilidad militar por su inexperiencia en el combate, por lo que suelen destinarse a la participación en atentados suicidas y se les utiliza con fines propagandísticos (FILIU, 2015, p. 68).

La situación descrita explica la preocupación de las instituciones de la Unión por combatir la captación de personas de origen europeo para acudir a luchar en las filas de organizaciones terroristas. De ahí que se haya aprobado una estrategia específica para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, además de que en diferentes documentos se afirme la necesidad de lograr este propósito (GONZÁLEZ-VARAS, 2017, pp. 35-66).

Baste indicar, finalmente, que la Unión Europea<sup>21</sup> se ha adherido en junio de 2018 al Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo firmado en Riga tres años antes.

### *3.2.2. El posicionamiento de la Unión Europea ante la inmigración ilegal*

Tal como se adelantó, los apartados c) y d) del artículo 79.2 del TFUE constatan la existencia de una importante inmigración en condiciones de ilegalidad que, en ocasiones, la aprovechan redes de delincuentes organizados que se dedican a la trata de seres humanos.

---

<sup>21</sup> Lo ha hecho a través de la Decisión 2018/890 del Consejo de 4 de junio de 2018 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, en DOUE L159, de 22 de junio de 2018.

Esta realidad nos enfrentará también a situaciones que nos introducirán en el campo de la seguridad y el refuerzo de las fronteras exteriores de la Unión, y que ya llegan a trascender el ámbito de actuación del ELSJ para requerir operaciones realizadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (CANO LINARES, 2017), tal como reconoce la Agenda Europea de Migración<sup>22</sup>. En efecto, dentro de este documento se indica claramente que es preciso intensificar la lucha contra las redes delictivas de traficantes y tratantes con el fin de evitar, antes que nada, que exploten a los migrantes. Supondrá, asimismo, un desincentivo para la inmigración irregular. Para ello es imprescindible la cooperación con terceros países, creando programas regionales de desarrollo, así como estableciendo en África centros polivalentes como los existentes en Oriente medio que, en colaboración con Organización Internacional para las Migraciones y ACNUR, actúen conjuntamente con las autoridades locales, informen sobre las posibilidades de realizar migraciones legales y ordenadas, y ofrezcan oportunidades de reasentamiento a las personas que lo necesiten<sup>23</sup>. La cooperación internacional pasa asimismo por el auxilio de las instituciones de la Unión a los Estados miembros para la identificación de tales redes<sup>24</sup> y rutas migratorias<sup>25</sup>, y evitar la economía sumergida en los Estados miembros para evitar que se destinen a estas personas a trabajar allí<sup>26</sup>. No cabe duda de que esta cooperación con terceros países para evitar la inmigración ilegal tendrá también positivas repercusiones en la prevención de la violencia y del terrorismo, a lo que se ha hecho referencia también al final del apartado 3.2.1 de este estudio (asimismo, GONZÁLEZ-VARAS, 2017, pp. 62-64).

### 3.3. Retos de las políticas migratorias

La crisis migratoria y de refugiados provenientes principalmente de Oriente medio y norte de África se ha agudizado como consecuencia de las denominadas “primaveras árabes” que comenzaron en el año 2011. Su resultado más dramático –y que aún perdura– ha sido la guerra civil que está asolando Siria (KHADER, 2015. MIQUEL, 2017). Los flujos

---

<sup>22</sup> Agenda Europea de Migración, cit., §§ II y III.2.

<sup>23</sup> *Ibid.*, § II.

<sup>24</sup> *Ibid.*, § III.1. Al final del documento, dentro del § III.4, aparece un apartado titulado “maximizar los beneficios para el desarrollo de los países de origen” donde se abordan medidas destinadas a este fin que contribuyan a evitar que los ciudadanos de esos países tengan que encontrarse en la necesidad de emigrar. Asimismo, Programa de La Haya, cit., § 1.6.1.

<sup>25</sup> Programa de La Haya, cit., § 1.7.1.

<sup>26</sup> Programa de La Haya, cit., § 1.4.

migratorios que han atravesado las fronteras del sur de Europa a través del Mediterráneo y también por el este del continente se han acrecentado más aún desde 2015.

Se trate de un juicio más o menos exacto, lo cierto es que puede considerarse que se aprecian ciertas carencias en el modo de gestionar el fenómeno migratorio por parte de las instituciones de la Unión. Así lo ha reconocido expresamente la Agenda Europea de Migración en el momento de admitir en la introducción que, ante la avalancha migratoria, se han ofrecido respuestas puntuales que no siempre han funcionado. Añade que “ha sido necesario adoptar medidas de emergencia porque la política colectiva europea no ha estado a la altura [...] en toda Europa se plantean serias dudas en cuanto a la adecuación de nuestra política migratoria a la presión ejercida por miles de migrantes, a la necesidad de integrar a los migrantes en nuestras sociedades a las demandas económicas de una Europa en declive demográfico”.

La incapacidad de la Unión para gestionar correctamente estos flujos se ha dejado notar en algunas de sus actuaciones (GOIG, 2017, pp. 95-111. MOLINA DEL POZO, 2019, p. 421). Por una parte, ha empleado el recurso que le permite el art. 79.3 del TFUE de firmar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada o residencia en el territorio de la Unión. Así sucedió en 2018 con la firma del correspondiente acuerdo con Turquía para que readmitiera a las personas que había llegado al territorio de la Unión (normalmente a Grecia y Bulgaria) atravesando las fronteras turcas. Este hecho ha supuesto críticas tanto por el elevado coste económico que le está suponiendo a la Unión, como por no atender debidamente a unas personas en situación de emergencia, además de haberse visto obligada a reiniciar el debate de la posibilidad de la entrada de Turquía en la UE, y tener que encomendar a este país tercero la gestión de unos flujos migratorios a los la UE, implícitamente, se muestra incapaz de ofrecer una solución eficaz.

La situación se ha agravado por lo brotes xenófobos que se han acrecentado desde 2018 en varios Estados miembros, lo que redundará en la estabilidad y credibilidad de las políticas de la propia Unión. Otros países, como Italia, se han negado expresamente en los últimos meses a acoger más refugiados. En otros, como Hungría, se penaliza a quien favorezca la entrada o permanencia de inmigrantes en su territorio. Se arriesga, por tanto, a que la crisis humanitaria derive en una lesión de los derechos fundamentales de las personas reconocidos tanto en las Constituciones de los Estados como en el Derecho de la Unión, y ello sin que esta esté consiguiendo evitarlo de un modo eficaz.

## CONSIDERACIONES FINALES

Uno de los aspectos más positivos de la política migratoria de la UE es, precisamente, su propia existencia. En efecto, se ha pasado de estar ante un conjunto de actuaciones objeto de una mera cooperación intergubernamental a una política común encuadrada dentro de un contexto de amplio alcance como es el ELSJ. Se trata, por lo demás, de una cuestión donde no es fácil aunar criterios. No debe desconocerse que lo que se está gestionando es el asentamiento de grupos de personas –con sus propias tradiciones, cultura y creencias y, por supuesto, dignidad y derechos- dentro de un territorio donde existen sus propios modos de vida que, en casos extremos, pueden sentirse amenazados. El logro de una adecuada toma de decisiones sobre la recepción de importantes contingentes de personas y de una integración real es complejo. No debe perderse de vista que la afluencia de inmigrantes no ha sido igual en cada Estado miembro, ni en cantidad, ni en el espacio temporal, ni en razón de la proveniencia de las personas y su proximidad con la cultura del país de acogida. Se trata de factores que influyen decisivamente en la concepción de la inmigración en cada territorio.

La discusión en torno a las políticas migratorias de la UE se ha recrudecido particularmente a partir de 2015, momento en que el acceso a las fronteras exteriores llegó a su punto álgido. Ha sido consecuencia de varios y complejos factores, entre los que cabe destacar la convulsa situación social del norte de África y Oriente medio tras las “primaveras árabes” que han llegado a consecuencias extremas en Siria, devastada aún por una guerra civil. Asimismo, la actuación política y militar de Rusia sobre Ucrania, o las difíciles condiciones de vida de la mayor parte del continente africano –agravadas por el cambio climático- han impulsado a miles de personas a intentar llegar a Europa en busca de una vida mejor. Se ha tratado de un fenómeno masivo producido en un tiempo relativamente corto, lo que ha dificultado la capacidad de reacción de la Unión y sus Estados. Finalmente, la amenaza del terrorismo basado en interpretaciones islámicas integristas aumenta la desconfianza hacia la llegada de personas procedentes de países asiáticos y africanos, pone en cuestión el grado de integración de las minorías religiosas en Europa, y provoca que la política migratoria tenga que ponerse en estrecho contacto con las de seguridad y defensa.

Por tanto, aunque se han dado pasos en la configuración de una política institucional por parte de la UE en materia de inmigración, se pone también de manifiesto que siguen existiendo puntos débiles. Uno de ellos puede ser la reserva que realiza el artículo 79.5 del TFUE en favor de los Estados para el establecimiento de volúmenes de admisión en su



territorio de personas nacionales de terceros países. Se trata de un punto en el que las directrices en materia de inmigración sentadas por la UE y los intereses de los Estados entren en conflicto e impidan que aquellas se lleguen a aplicar del mismo modo en todos los países. Será necesaria también una mayor integración en la política de visados, y en los criterios para la concesión y denegación de asilo.

Otro de los aspectos que ofrece reflexión es el referente a los motivos por los que se producen estos flujos migratorios, lo que incide en la valoración que puede realizarse a las políticas migratorias de la Unión. Es cierto que se enfatiza la necesidad de cooperar con terceros países para favorecer su desarrollo y evitar de este modo que deban producirse estos desplazamientos y asegurar la estabilidad y paz, al menos en el área mediterránea. Sin embargo, aun teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno complejo, es probable que no se esté abordando con la celeridad y eficacia debidas. Baste observar la prolongación de la guerra civil Siria sin que se vea cercana la deseada paz, así como la desestabilización que está produciendo en territorios cercanos como el Líbano, Irak o Turquía, con los consiguientes movimientos de población. Una efectiva cooperación al desarrollo y al logro de la paz se presentan como aspectos de creciente importancia y emergencia.

## REFERENCIAS

AMATO MANGIAMELI, A.C., (2018), “Ero straniero. Qualchestatistica, alcunimateriali, qualchespunto di riflessione”, en *Persona y Derecho*, 78, pp. 245-260.

BEN ATTAR, O. (2015), “Les modalitésactuelles de la luttecontre le terrorismedans les Étatseuropéens”, *Civitas Europa*, 34, pp. 169-190.

BOUZAR, D. (2014), “La mutation du discoursjihadiste: les nouvelle formes de radicalismemusulman”, en *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, 30, pp. 88-93.

BRUNETEAU, B., (2015), “L’Islamismeest-il un nouveautotalitarisme?”, en *Commentaire*, 152, pp. 795-799.

BUYSE, A. (2014), “Words of violence: ‘fear speech’, or how violent conflict escalation relates to the freedom of expression”, en *Human Rights Quarterly*, 36, pp. 779-797.

CANO LINARES, M<sup>a</sup>.Á. (2017), “La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea frente a los retos de la migración y la seguridad”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 44, pp. 55-80.

COMBALÍA, Z. (2003), “Derecho islámico: ¿libertad o tolerancia religiosa?”, en *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 2.



COMBALÍA, Z. (2011), “Los ordenamientos jurídicos europeos ante las nuevas sociedades plurales: vías de flexibilización y límites”, en PÉREZ-MADRID, F., (Coord.), *La gestión jurídica de la diversidad religiosa en el área mediterránea*. Comares. Granada, pp. 23-38.

COMBALÍA, Z. (2016), “Nuevos desafíos sociales y jurídicos derivados de la presencia del Islam en las sociedades occidentales del s. XXI”, en COMBALÍA, Z. – DIAGO, M.P. – GONZÁLEZ-VARAS, A. (Coords.), *Derecho e Islam en una sociedad globalizada*. Tirant lo Blanch. Valencia, pp. 17-44.

COMBALÍA, Z. – GONZÁLEZ-VARAS, A. (Coords., 2019), *Libertad de expresión y prevención de la violencia por razón de religión. La perspectiva de los profesionales de la comunicación*. Ediciones del LICREGDI. Zaragoza.

DEMPSEY, J. (2016), “La paz europea hecha añicos; los valores amenazados”, en *Política Exterior*, 171, pp. 28-31.

FILIU, J.-P. (2015), “‘Califato del terror’ a las puertas de Europa”, en *Política Exterior*, 164, pp. 64-70.

FRÉGOSI, F. (2014), “La problématique de la formation des cadres religieux musulmans en France: accroissement des logiques politique, académique, et communautaire”, en AA. VV., *Droit et religion en Europe. Études en l’honneur de Francis Messner*. Presses Universitaires de Strasbourg. Strasbourg, pp. 443-467.

GOIG MARTÍNEZ, J.M. (2017), “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la Historia de un fracaso)”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea* 32, pp. 71-111.

GONZÁLEZ-VARAS, A. (2017), *Libertad de expresión, libertad religiosa, y prevención del terrorismo*. Dykinson. Madrid.

KEPEL, G. (2016), “L’Europe face au terrorisme”, en *Revue Politique et Parlementaire*, 118, n° 1079, pp. 75-78.

KHADER, B. (2015), “La Unión Europea ante la primavera árabe”, en ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (Ed.), *La primavera árabe revisitada*. Thomson Reuters-Aranzadi. Pamplona, pp. 55-72.

KHOSROKHAVAR, F., (2014), *Radicalisation*. Éditions de la Maison de Sciences de l’Homme. París.

MARTÍN MARTÍNEZ, M.M. (2018), “El espacio de libertad, Seguridad y Justicia”, en AA.VV., *Curso de la Unión Europea*. 3ª ed. Tecnos. Madrid, pp. 339-355.

MIQUEL NOVAJRA, A. (2017), “¿El otoño árabe? Situación de las propuestas de febrero de 2011”, en FERREIRO GALGUERA, J. – RAMOS AGUIRRE, C., *La Primavera Árabe: balance cinco años después*. Atelier. Barcelona, pp. 191-226.

MOLINA DEL POZO, C.F. (2019), *Derecho de la Unión Europea*. Reus. Madrid.

MONTERO PÉREZ DE TUDELA, E. (2016), “El fenómeno del yihadismo: especial mención a sus características en el medio penitenciario español”, en *Cuadernos de Política Criminal*, 119, pp. 291-323.

NÚÑEZ VILLAYERDE, J.A. (2014), “Una respuesta inadecuada al desafío del EI”, en *Política Exterior*, 162, pp. 64-43.

PÉREZ ROPERO, M.V. (2017), “El contexto jurídico, institucional y competencial en política de inmigración”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 45, pp. 141-165.

RECODER VALLINA, T. (2013), “Libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea”, en PASCUA MATEO, F. (Dir.), *Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa*. Civitas. Madrid, pp. 479-514.

RUIZ DÍAZ, L.J. (2017), “La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre *softLaw* e impulso de las medidas de apoyo”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 69, pp. 257-280.